

Ks. ARTUR WYSOCKI
UKSW, Warszawa

KONTROLA A ZAUFANIE W RELACJACH SPOŁECZNYCH. WOKÓŁ PROBLEMATYKI URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI¹

Problematyka kontroli należy do zagadnień, które często budzą dość skrajne emocje, zwłaszcza gdy wiążą się z konkretnym dotkliwym i negatywnym doświadczeniem działania instytucji czy organów do tego powołanych. Ponadto kontrola postrzegana jest jako ingerencja w przestrzeń wolności drugiego człowieka, dotyka zatem prawa, które jest jednym z podstawowych praw człowieka, co rodzić może dylematy natury moralnej. W tego typu reakcjach można dostrzec często brak właściwego zrozumienia znaczenia i sensu działań kontrolnych w budowaniu porządku społecznego i dobra wspólnego. Nie sprzyja jednak temu silne sformalizowanie działań ze strony instytucji kontrolnych, bądź działanie w wąskim interesie samej instytucji czy jej przedstawicieli. Kontrola, choć istotna, nie jest celem samym w sobie, ale ma charakter służebny i podporządkowany budowaniu ładu społecznego². To budowanie nie może dokonać się poprzez kontrolę, co więcej, niewłaściwie stosowana, może stawać się elementem destrukcyjnym. Budowanie wymaga tworzenia więzi spajających, w których podstawowe znaczenie ma zaufanie społeczne. Jest ono niezbędne we wszystkich relacjach społecznych oraz w budowaniu sprawnie funkcjonującego i silnego społeczeństwa³. Dlatego, dla właściwego zrozumienia miejsca kontroli w relacjach społecznych, trzeba także odwołać się do podstaw porządku społecznego i jego źródeł wynikających z fundamentalnych zasad życia społecznego.

Niniejsze rozważania ukierunkowane są na ukazanie celu, miejsca i znaczenia urzędowej kontroli żywności w Polsce w kontekście rozwoju systemu za-

¹Podstawą tekstu jest referat wygłoszony przez autora niniejszego artykułu na konferencji pod patronatem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi *Doskonalenie systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności-6. Aktualny stan bezpieczeństwa żywności produkowanej w Polsce i Unii Europejskiej*, zorganizowanej przez Biuro Zarządzania Jakością, Środowiskiem i BHP oraz Polskie Forum ISO 9000, w dniach 11-13 maja 2014 r. w Zakopanem.

²W socjologii kontrola społeczna oznacza cały system społecznych sankcji, zarówno negatywnych, jak i pozytywnych, oraz agend, tj. różnych grup, organizacji i instytucji stosujących sankcje. Por. P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2012, s. 473.

³Por. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 12-13; R. Putnam, *Społeczny kapitał a sukces instytucji*, w: P. Sztompka, M. Kuć, *Socjologia. Lektury*, Znak, Kraków 2007, s. 389-390.

rządzenia bezpieczeństwem żywności. Analiza socjologiczna zagadnienia będzie podstawą do pewnych wskazań i rozwiązań o charakterze ogólnym, w tym wskazań etycznych. Jednym z problemów w rozważaniach na temat kontroli w realiach polskich, choć nie tylko, są mentalne pozostałości systemu niedemokratycznego, w którym system kontroli realizowany ze strony państwa był rozbudowany i wielu osobom nadal źle się kojarzy. Z drugiej strony, przemiany społeczno-kulturowe, w których promowana jest bezwzględna wolność działania i brak kontroli, również nie sprzyjały i nie sprzyjają właściwemu rozumieniu systemu kontroli. Rozwinięty indywidualizm i dążenie do realizacji własnych celów, bez liczenia się z kosztami społecznymi, bez zważania na drugiego człowieka, nie jest korzystne dla funkcjonowania całego społeczeństwa, jak również dla funkcjonowania poszczególnych osób. Nie sprzyja temu słabo wpojone i słabo zinternalizowane rozumienie dobra wspólnego, także kojarzonego z czasami socjalizmu.

2. KONTROLA SPOŁECZNA A PORZĄDEK SPOŁECZNY

Człowiek funkcjonuje w konkretnej kulturze, z której czerpie określone wzorce postępowania, obyczaje, wartości, normy. Proces ten, określane mianem socjalizacji, wprowadza człowieka w życie wspólnotowe i dostosowuje jego sposób działania do całej społeczności. Człowiek uczy się zasad wymowy i pisowni, aby właściwie komunikować się z otoczeniem, uczy się reguł zachowania i odnoszenia do innych, przyswaja sobie reguły postępowania na drodze, poznaje swoje prawa i obowiązki w szkole czy w pracy. Wszystko to służy temu, aby jak najlepiej włączyć się w życie społeczeństwa, zajmując w nim określone miejsce i pełniąc określone role. Im szybciej i lepiej człowiek dostosowuje się do tych zasad, tym mniej zaburzeń i problemów w relacjach społecznych, tym mniej negatywnych konsekwencji, jakie musi ponieść za odchylenia od właściwego i akceptowanego społecznie działania i zachowania. Proces uspołecznienia dokonuje się począwszy od wspólnoty rodzinnej, koleżeńskiej, sąsiedzkiej i trwa permanentnie przez całe życie, które jest stałą konfrontacją postaw ludzkich z wymogami kulturowymi, w których człowiek żyje.

Socjalizacja dokonuje się dalej przez instytucje społeczne, środowisko zawodowe, wspólnoty religijne, media itd. Postępowanie zgodne z obowiązującymi normami i zasadami rozwija zaufanie społeczne, rodzi oczekiwanie, że człowiek w określonej sytuacji zachowa się w określony, właściwy sposób. Społeczeństwo oczekuje np., że człowiek produkujący żywność dostarczy określonej wartości produkt, spełniający wszystkie wymogi jakościowe. Ma prawo oczekiwać również, że wywiąże się z wypełnienia zawartego kontraktu dostarczenia odpowiedniej ilości produktów, w wyznaczonym czasie itd. Zaufanie przenika wszystkie relacje społeczne, nawet jeśli ktoś nie ma takiej świadomości⁴. Bez niego funkcjonowanie społeczeństwa nie byłoby możliwe.

⁴ Por. tenże, *Zaufanie...*, s. 13-17.

Nie wymaga jednak wyteżonej obserwacji fakt, że nie wszyscy i nie we wszystkich aspektach dostosowują się do wymogów i norm, które obowiązują w społeczeństwie. Te odchylenia, socjologicznie – dewiacje, są pochodną różnych przyczyn. Mogą być wynikiem określonej struktury osobowości, która nie lubi dostosowywać się do zasad, mogą być uwarunkowane niewłaściwą socjalizacją, zwłaszcza pierwotną, czy być spowodowane brakiem odpowiedniego autorytetu stojącego za danym systemem norm, wielością i sprzecznością norm itd. Także i kwestia przestrzegania zasad życia społecznego uwarunkowana jest wieloma czynnikami, choć ostatecznie sprowadza się do właściwego poznania norm i ich internalizacji, tzn. aby zewnętrzne zasady stały się elementem osobowości człowieka, zostały przyjęte jako swoje. Poziom przyjęcia i akceptacji obyczajów, zasad i norm jest różny. Wiele osób wykonuje pewne czynności nie dlatego, że są do nich przekonane, ale jedynie z wpojonego poczucia obowiązku. Wzmocnieniem dla zachowania zasad przez tych, którzy tego poczucia nie mają w wystarczającym stopniu, jest zagrożenie sankcjami. Fakt, że za stosowanie pewnych niedozwolonych środków chemicznych do żywności mogą grozić kary, powstrzymuje wielu działających w tej branży producentów przed takim działaniem. Jednakże są i tacy uczestnicy działań ekonomicznych, których nie odstrasza nawet możliwość poniesienia pewnych konsekwencji z tego powodu⁵. Przyczyny takiego odstępowania od działania według norm mogą być różne i złożone: od przekonania o małej realności wykrycia wykroczenia, przez „kalkulację”, że mimo wszystko takie działanie się opłaca, do poczucia niekaralności dzięki posiadaniu odpowiednich układów, silnej pozycji rynkowej czy sztabu opłacanych prawników.

Działania, o których mowa powyżej, naruszają porządek społeczny i obowiązek wspólnego budowania dobra społecznego. Nieuwzględnienie w swoich działaniach potrzeb innych ludzi, szukanie jedynie własnego, wąsko rozumianego interesu, nierzadko z bezpośrednią szkodą dla innych, jest uderzeniem w dobro, którego każdy człowiek jest beneficjentem. W przypadku produkcji i przetwórstwa żywności takie zachowanie ma niestety często poważne konsekwencje dla zdrowia ludzi. Osoby działające z egoistycznych pobudek są ślepe na dobro drugiego człowieka, a także na fakt, że ostatecznie szkodzą też samym sobie: będąc również konsumentem i „wspierając” szkodliwy typ postaw zachowań i w społeczeństwie.

Wspominane powyżej zamknięcie i skoncentrowanie na krótkowzrocznych korzyściach w nauczaniu społecznym Kościoła odwołuje się do podstawowej prawdy o człowieku, jaką jest jego skłonność do zła i grzech. Ostatni papież, Jan Paweł II, Benedykt XVI czy Franciszek, wskazywali wyraźnie na ten ważny problem w ludzkiej działalności, który niestety nie jest właściwie uwzględniany w różnych teoriach społecznego funkcjonowania człowieka⁶. Dodatkowo trzeba

⁵ Por. tenże, *Socjologia...*, s. 462-464.

⁶ Por. Franciszek, *Encyklika „Laudato si’”* (24 maja 2015), nr 2,8; Benedykt XVI, *Encyklika „Caritas in veritate”* (29 czerwca 2009), nr 34; Jan Paweł II, *Encyklika „Centesimus annus”* (1 maja 1991), nr 25.

tu wspomnieć społeczne skutki takiego niewłaściwego postępowania człowieka, które Jan Paweł II określił jako struktury grzechu, tj. struktury społeczne, które wymuszają zachowania nieetyczne, np.: korupcję, gdy ktoś poprzez jedną urzędniczą decyzję może zniszczyć zakład, ale może tego nie zrobić, jeśli mu się „pomoże jeszcze raz przemyśleć problem”; czy „konieczność” obniżania jakości produktów po to, by dorównać konkurencji, która także korzysta z nieświadomości konsumenta, wprowadzając go w błąd poprzez coraz lepsze opakowania i zachęcające hasła na nich się znajdujące⁷.

Powyższe rozważania doprowadzają do zagadnienia kontroli społecznej. Okazuje się ona czymś niezbędnym, choć nie zawsze przyjemnym dla zachowania właściwego funkcjonowania społeczeństwa i ochrony dobra poszczególnych osób. Kontrola może mieć charakter formalny bądź nieformalny. Pierwsza łączy się z działalnością powołanych do tego instytucji i urzędów, druga z szerokim nieformalnym oddziaływaniem społecznym na jednostki nieprzestrzegające odpowiednich norm (najczęściej określana właśnie jako kontrola społeczna czy obywatelska). Jakkolwiek głównym przedmiotem tej analizy jest kontrola urzędowa żywności, to trzeba stwierdzić, że jej skuteczność jest w dużym stopniu warunkowana odpowiednią kontrolą ze strony całego społeczeństwa, o czym zostanie także wspomniane. Efektywność działania urzędowej kontroli nie zależy bowiem tylko od jakości przepisów, ilości kontrolujących i częstotliwości kontroli. Ponadto należy pamiętać, o jaką efektywność chodzi, tzn. co jest celem ostatecznym istnienia i działania tych instytucji. Można bowiem tak kontrolować, żeby nie było żadnych wykroczeń, ale też nie będzie żadnej inicjatywy i działalności, która zostanie „zduszona” nadmiernym obciążeniem przepisami i weryfikacją ich wypełniania.

Nadmierna kontrola rzeczywiście „dusi” i niszczy chęć działania. Świadczy ona o bardzo niskim poziomie zaufania społecznego, co jest przeszkodą w rozwijaniu szerszej działalności społecznej, w tym gospodarczej. Powstaje tu zatem kolejny problem, który dotyczy zakresu i nasilenia działań kontrolnych. Jak znaleźć odpowiednią granicę i czy da się ją w ogóle wyznaczyć? Od czego ona zależy? Kiedy winna być nasiloną i w jakim zakresie? Na pewno jednym z wyznaczników jest tu poziom przestrzegania norm społecznych oraz związany z tym poziom zaufania społecznego. Jeśli wolność jest właściwie rozumiana, okazuje się, że nie ma sprzeczności między wolnością jednostki a normami społecznymi, potrzeba tylko odpowiedniego zrozumienia swego interesu w rozwoju całego społeczeństwa. Wolność nie oznacza bowiem samowoli a, zgodnie z tym co wielokrotnie powtarzał Jan Paweł II, jest dana i zadana jednocześnie, jest przestrzenią do tworzenia dobra⁸.

⁷ Por. Jan Paweł II, *Encyklika „Sollicitudo rei socialis”* (30 grudnia 1987), nr 36.

⁸ Por. rozdz. 2, §3: *Wolność i jej granice w nauczaniu społecznym Kościoła*, w: J. Mariański, *Społeczeństwo i moralność*, Biblos, Tarnów 2008, s. 86-94.

2. DYLEMATY FUNKCJONOWANIA URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI W POLSCE

W Polsce urzędowej kontroli żywności dokonuje wiele instytucji, z których najważniejsze to Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, organy Inspekcji Handlowej czy Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Ich kompetencje i zadania określają odpowiednie ustawy. Wszystkie urzędy centralne mają swoje odpowiedniki w inspektoratach wojewódzkich, które podległe są władzom samorządowym. Od razu pojawiają się tu pierwsze pytania i problemy dotyczące koordynacji działań tych wszystkich instytucji, przepływu informacji między nimi, a także ich siły oddziaływania i właściwej możliwości realizacji własnych zadań.

W zadaniach tych dominuje przede wszystkim bezpośrednia kontrola działań podmiotów gospodarczych, a w niektórych przypadkach znaleźć można także wskazania dotyczące prewencji czy działań edukacyjnych oraz promocji zdrowia i zdrowego stylu życia. Na znaczenie tych działań wskazuje m.in.: art. 6 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, jakkolwiek nie są one znacząco podkreślone: „Państwowa Inspekcja Sanitarna inicjuje, organizuje, prowadzi, koordynuje i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych”⁹.

Raporty Głównego Inspektoratu Sanitarnego pokazują podejmowane działania w tym zakresie. Mimo podkreślenia, że: „Istotną część działań Państwowej Inspekcji Sanitarnej stanowią przedsięwzięcia z zakresu edukacji zdrowotnej i promocji zdrowia”¹⁰, działania te ograniczają się jednak do niewielu akcji¹¹, choć wartych docenienia. Należy docenić tę działalność tym bardziej, że inne organy urzędowej kontroli nie posiadają w zasadzie w podstawie prawnej i podstawowych dokumentach swego funkcjonowania takich zadań. Nie wspomina o tym ustawa o Inspekcjach Handlowych¹², poza krótkim sformułowaniem, że jednym z jej zadań jest „prowadzenie poradnictwa konsumenckiego” (art. 3, p. 1.5). Brak tego typu zadań w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej¹³ czy ustawie o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych¹⁴. Tu jednak formą promocji i kształtowania zarówno producentów, jak i konsumentów jest atestacja: „dokonywanie oceny i wydawanie świadectw w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych” (art. 17, p. 1.1.c). Jest to ważne zadanie, dzięki któremu ma miejsce „promocja jakości polskiej żywności poprzez propagowanie znaków i certyfikatów jakości. System kontroli żywności IJHARS zapewnia konsumentom dostęp do rzetelnych

⁹ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Tekst jednolity z 31 sierpnia 2011 r., Dz.U. nr 212, poz. 1263.

¹⁰ GIS, *Stan sanitarny kraju w roku 2012*, GIS, Warszawa 2013, s. 5.

¹¹ Por. tamże, s. 98-104.

¹² Por. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U. 2001 nr 4, poz. 25.

¹³ Por. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U. nr 33, poz. 287.

¹⁴ Por. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, Dz.U. 2001 nr 5, poz. 44.

informacji na temat artykułów rolno-spożywczych oraz zapobiega nieuczciwym praktykom rynkowym”¹⁵.

Działania instytucji rządowej kontroli żywności w Polsce skoncentrowane są zdecydowanie na bezpośredniej kontroli poszczególnych producentów i produktów w obrocie handlowym. Działania te są oczywiście podstawowe dla tych instytucji, ale – jak to zostało wspomniane powyżej – nie wystarczą dla skutecznej realizacji celu podstawowego, jakim służyć, a którym jest w pełni zdrowa i dobrej jakości żywność docierająca do konsumenta. Potrzeba szerszych działań, działań kompleksowych, które wymagają również pewnej zmiany perspektywy w patrzeniu na zadania oraz przemyślenia funkcjonowania obecnej struktury rządowej kontroli żywności. Ograniczenie do działań czysto kontrolnych i sformalizowanie tych działań do wąskich aspektów może sprawiać utratę właściwej perspektywy działania przez pracowników tych urzędów i działania, z perspektywy producenta, nie do końca uzasadnione, a czasami oceniane jako arbitralne.

Należy w tym miejscu zatrzymać się także nad problemem wizerunku tych instytucji w społeczeństwie, nad ich odbiorem społecznym. Ich działalność jest nierzadko postrzegana jako uciążliwa i jedynie utrudniająca funkcjonowanie zakładu czy przedsiębiorstwa. Warto chociażby przytoczyć sam tytuł niedawnego artykułu jednego z popularnych dzienników poświęconych kwestii praw i obowiązków podmiotów gospodarczych wobec inspekcji sanitarnych: *Nie daj się kontroli sanepidu*¹⁶. Choć w artykule nie ma jakichś szczególnych zarzutów wobec PIS, to sam tytuł odwołuje się do pewnych stereotypów na temat tych inspekcji. Z wizerunkiem łączy się problem autorytetu i faktyczna zdolność szerszego oddziaływania instytucji na postawy ludzi działających w branży. Z przekazem wartości, zasad i norm łączy się bowiem potrzeba odpowiedniego autorytetu, który będzie wspierał ich akceptację i przyjęcie przez społeczność, do której się odnoszą. Z drugiej strony, ma mieć on realną możliwość egzekwowania właściwych postaw od podmiotów świadomie wykraczających przeciw normom. W przypadku rozproszenia kompetencji, wielości urzędów i braku odpowiedniej koordynacji działań, żaden z urzędów nie jest w stanie pełniej realizować takiej roli. Największym zaś osłabieniem autorytetu instytucji są niespójne zalecenia różnych organów dla poszczególnych podmiotów, co dezawuuje ich przekaz. Nie pozwala to ani na właściwe formowanie postaw podmiotów branży żywnościowej, ani na powstrzymanie działań przestępczych.

¹⁵ IJHARS, *Urzędowa kontrola żywności*, Biuletyn informacyjny IHARS (2005)1, s. 5.

¹⁶ Por. D. Rawicka, *Nie daj się kontroli sanepidu*, Super Express, 11.06.2013, <www.se.pl/super-biznes/prawo-przedsiębiorcy/nie-daj-sie-kontroli-sanepidu_328919.html>, (data dostępu: 12.04.2014).

3. KSZTAŁTOWANIE RELACJI ZAUFANIA JAKO INTEGRALNA CZĘŚĆ SYSTEMU KONTROLI W PERSPEKTYWIE BUDOWY ŁADU SPOŁECZNEGO

Kontrolę można i należy traktować również, czy może nawet na pierwszym miejscu, jako miejsce socjalizacji i wychowania. Jeśli ma ona służyć skutecznej korekcie postępowania, to trzeba dążyć do tego, aby odpowiednie zasady i normy zostały najpierw poznane, następnie zrozumiane ich znaczenie, a w końcu zostały przyjęte poprzez uznanie ich za własne i służące dobru wszystkich. Temu celowi nie służą wycinkowe kontrole nastawione jedynie na złapanie sprawcy niedozwolonego czynu i ukaranie. Stawianie na pierwszym miejscu pouczenia jako środka podstawowego, wyjściowego, zwłaszcza w sytuacji wprowadzania nowych przepisów, nowych zasad kontroli, ale i nie tylko, może rzeczywiście wspomóc odpowiednie kształtowanie postaw osób zaangażowanych w biznes żywnościowy, a jednocześnie zmieniać wizerunek instytucji kontrolującej. Taki sposób działania pozwala na solidniejsze budowanie atmosfery zaufania społecznego, pozwala na lepszą współpracę między kontrolującym a kontrolowanym, buduje wzajemne zaufanie i otwartość na działania.

Oczywiście, inna jest sytuacja recydywy i wykazania świadomego działania na niekorzyść konsumenta i całego społeczeństwa. Z powodu takich sytuacji niezbędne jest nie tylko utrzymanie, ale i doskonalenie sprawnego systemu działań zapobiegawczych i weryfikujących przestrzeganie zasad. Działania takie wpisane w cały system działań instytucji, nie tylko nie wykluczają tego, co zostało powiedziane powyżej, ale są ważnym uwiarygodnieniem dla tych instytucji. Pomagają one powstrzymać wiele osób od działań niewłaściwych, nawet jeśli normy nie zostały jeszcze zinternalizowane, co może zapobiec części działań o znacznej szkodliwości społecznej. Skuteczna i właściwie funkcjonująca władza kontrolna nie musi budzić niepokojów zdecydowanej większości podmiotów działających w biznesie żywnościowym. Należy tu wyjść z antropologicznego założenia, że człowiek zasadniczo skierowany jest ku dobru i działań, które służą jego realizacji. Potrzebuje on jednak uświadamiania, kształtowania postaw i tworzenia struktur, które będą wspierały właściwe postawy.

Św. Paweł, pisząc do chrześcijan żyjących w Rzymie, podkreślał, że porządek społeczny i władza nad nim czuwająca jest czymś wypływającym z pierwotnego porządku Bożego, dlatego nie należy bać się władzy. Nie musi się jej bać ten, kto dobrze czyni. Jej zadaniem jest także wymierzanie kary czyniącym źle. „Należy więc jej się poddać nie tylko ze względu na karę, ale ze względu na sumienie” (Rz 13,5)¹⁷. To ostatnie zdanie wyraża dokładnie to, o czym była mowa powyżej –

¹⁷ „Każdy niech będzie poddany władzom, sprawującym rządy nad innymi. Nie ma bowiem władzy, która by nie pochodziła od Boga, a te, które są, zostały ustanowione przez Boga. Kto więc przeciwstawia się władzy – przeciwstawia się porządkowi Bożemu. Ci zaś, którzy się przeciwstawili, ściągają na siebie wyrok potępienia. Albowiem rządzący nie są postrachem dla uczynku dobrego, ale dla złego. A chcesz nie bać się władzy? Czyni dobrze, a otrzymasz od niej pochwałę. Jest ona bowiem dla ciebie na rzędziem Boga, [prowadzącym] ku dobremu. Jeżeli jednak czynisz źle, lękaj się, bo nie na próżno nosi

niektórzy podporządkowują się zasadom jedynie ze względu na zagrożenie karą, ale dążyć należy do tego, aby było to ich wewnętrzne przekonanie, aby normy zostały przyjęte w ich wnętrzu. Tego nie da się osiągnąć bez działań edukacyjnych. Takie działania ostatecznie okazują się również najbardziej skuteczne i najwłaściwsze.

Z tym zagadnieniem wiąże się kwestia kształtowania dojrzałego społeczeństwa, społeczeństwa obywatelskiego, które poprzez zasadnicze właściwe zrozumienie zasad i ich przyjęcie będzie jednocześnie najlepszym wsparciem dla ich respektowania wobec osób słabo zsocjalizowanych i pozwalać będzie na znaczne w tym względzie współdziałanie społeczne uwzględniające wymiar dobra wspólnego. Podstawowymi zainteresowanymi (interesariuszami) są tu bowiem wszyscy konsumenci i to właśnie obywatelskie oddziaływanie może dać najlepsze efekty¹⁸. Szczególną rolę może pełnić tutaj choćby UOKiK, który poprzez szeroko zakrojone kampanie może formować konsumenta świadomego różnych opcji wyboru produktów, dobrego korzystania z oznaczeń i informacji na opakowaniach, świadomego swoich praw wobec sprzedawcy i producenta itd. Ważna jest zatem edukacja konsumenta, ale także i tworzenie całego systemu oddziaływania (interesariuszy) na proces socjalizacji osób nie do końca przestrzegających norm. Trzeba pamiętać, że nie wszędzie kontrola urzędowa jest w stanie dotrzeć. Potrzeba zatem oddziaływania na biznes żywnościowy, ale także na całe jego otoczenie, w jak najszerszym zakresie. Jest to tworzenie pewnej kultury społecznej, która będzie najlepszą podstawą procesu kontroli.

W celu wsparcia procesu edukacyjnego, zarówno podmiotów biznesu żywnościowego, jak i wszystkich konsumentów, należy tworzyć i udostępniać odpowiednie materiały i narzędzia. Jednym z takich narzędzi są na pewno branżowe kodeksy etyczne wskazujące na podstawowe zasady i normy i odwołujące się do zdrowego rozsądku i związanego z nim prawa naturalnego. Winny one wskazywać również na podstawową hierarchię wartości, aby szczegóły nie przyćmiły tego, co podstawowe. Pomocą w tym względzie może być m.in. opracowany ostatnio *Kodeks etyki żywnościowej*¹⁹.

Należy przyznać, że zmiana logiki działania, o której mowa powyżej, może pociągnąć za sobą zarzuty o nieskuteczność i naiwność wobec przestępców, ale bez wątpienia jej efekty będą trwalsze i okazuje się ona słuszna w dłuższej perspektywie czasu. Buduje bowiem na godności ludzkiej, powołaniu każdego człowieka do tworzenia dobra wspólnego, traktuje bardziej podmiotowo wszystkich uczestników biznesu żywnościowego, jak i całe społeczeństwo. Warto pamiętać o rozwoju historycznym systemu kontroli i systemu karania, który pokazuje wy-

miecz. Jest bowiem narzędziem Boga do wymierzenia sprawiedliwej kary temu, który czyni źle. Należy więc jej się poddać nie tylko ze względu na karę, ale ze względu na sumienie" (Rz 13,1-5).

¹⁸ Por. W. Gasparski, *Ku obywatelskiej Rzeczypospolitej gospodarczej*, w: *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, red. C. Banasiński, UOKiK, Bydgoszcz 2005, s. 236-238.

¹⁹ Wstały pod koniec 2013 r. dzięki staraniom duszpasterstwa Polskich Przetwórców Żywności.

rażną zmianę podejścia wobec osób niezsocjalizowanych. Okazuje się, że coś, co powszechnie stosowane kiedyś wystarczyło i przynosiło odpowiednie skutki dla ładu społecznego, obecnie nie jest właściwe i wymaga nowego spojrzenia. Tym szczególnym spojrzeniem, które należy uwzględnić, jest podmiotowe podejście do każdego człowieka²⁰.

Potwierdzenia pozytywnych skutków tego sposobu podejścia każdy może szukać, analizując doświadczenia w innych sferach i dziedzinach życia czy doświadczenia innych państw. Nie można bowiem traktować każdego rolnika i przedsiębiorcy jako potencjalnego przestępcy. Nie można też sprowadzać działalności osób kontrolujących jedynie do pewnego rodzaju wąskiego formalizmu, który jest łatwy w wykonaniu, ale niekoniecznie służy dobru społeczeństwa. Ponadto, jest niedopuszczalne dawanie jakichkolwiek korzyści materialnych (poszczególnej osobie lub urzędowi) bądź awansów służbowych na podstawie ilości czy wysokości nałożonych kar i zakazów. Z drugiej strony, jeśli osoby zajmujące się kontrolą otrzymują wynagrodzenie bliskie minimum krajowego, będą bardzo podatne na korumpowanie w rozmaity sposób. Taką sytuację można także traktować w kategoriach „struktur grzechu”. Wystarczy tu odwołać się do przykładu z innej dziedziny, ale bliskiego większości społeczeństwa, a mianowicie kontroli drogowych w Polsce. Niestety rzadko można mieć w tym przypadku do czynienia z kształtowaniem uczestnika ruchu, wychowywaniem i pouczaniem; praktyka taka zaś jest sytuacją normalną w wielu innych krajach, wykazujących się lepszą skutecznością działania w tej dziedzinie. W Polsce z pewnością nie jest to jednak tylko kwestia braku odpowiedniej świadomości policjantów: takiej postawie nie sprzyja bowiem system, w którym korzyści dla policjanta (finansowe czy służbowe) opierają się na ilości „ściągniętych” mandatów bądź po prostu taka postawa jest wymagana „z góry”.

Podejście, w którym kładzie się nacisk na kształtowanie postaw i odpowiednich relacji społecznych winno być integralnym i istotnym wymiarem w działaniu osób kontrolujących, dbających o porządek. Nie można bowiem zakładać z góry złej woli nawet u tego, kto przekracza normy, ale odpowiednimi instrumentami należy kierować ku ich respektowaniu. U kontrolowanych należy wyrabiać przekonanie, że władza kontrolna państwa nie służy ich udręczeniu, ale jest niezbędna dla właściwego funkcjonowania omawianej w artykule branży żywnościowej i zachowania jej właściwej pozycji zarówno w kraju, jak i na rynkach zagranicznych. Inaczej, osoby podlegające kontrolowaniu będą miały tendencje do ukrywania pewnych działań, zatajania informacji, przygotowywania się „pod kontrolę” itp. Władza kontrolna państwa, w tym urzędowa kontrola żywności jest czymś naturalnym i niezbędnym. Jej waga jest bardzo mocno podkreślana w niektórych systemach państwowych i nie chodzi tu tylko o systemy totalitarne czy autorytarne. Winna ona mieć zapewnioną odpowiednią niezależność działania, odwołującą się do zasady podziału władz w systemach zachodnich.

²⁰ Warto tu wymienić autora, którego rozważania w tym względzie są szczególnie interesujące: M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, tłum. T. Komendant, Aletheia, Warszawa 2009.

Silne umocowanie i niezależność takiej władzy może mieć również znaczenie dla jej autorytetu. Jest on istotny dla prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli w ogóle, a kontroli żywności w szczególności. Siła autorytetu instytucji nie zależy jednak tylko od jego umocowania w systemie prawnym, ale musi być nieustannie budowana poprzez jej działania, poprzez fachowość i niezależność jej pracowników, przejrzysty i według kompetencji wybór osób odpowiedzialnych za ich funkcjonowanie. Dochodzą do tego także odpowiednie akcje informacyjne i promocyjne pozwalające zadbać o odpowiednie postrzeganie instytucji i ich działalności w całym społeczeństwie. Problem oddziaływania autorytetu instytucji związany jest – z jednej strony – z oddziaływaniem wychowawczym, z wpływem na proces internalizacji zasad, a z drugiej, z siłą oddziaływania na tych, którzy nie respektują zasad. Wskazuje on bowiem na realność wykrycia nadużyć i ukarania takich działań. Potrzebne jest tu oczywiście dysponowanie odpowiednimi instrumentami prawnymi, aby móc wyegzekwować zmianę postępowania. Dla umocnienia autorytetu urzędowej kontroli żywności w Polsce wymagana jest lepsza koordynacja działań wielu instytucji. Jest to jeden z warunków pełniejszego i bardziej skutecznego realizowania zadań i złączonej z tym budowy autorytetu w obu aspektach.

W tym kontekście należy wspomnieć prace nad nową ustawą dotyczącą powstania jednej instytucji kontroli żywności w Polsce, która ma na celu zintegrowanie działań komórek różnych urzędów kontroli. Zapowiedzi takiej zmiany mogą budzić optymizm, ale oczywiście wszystko zależy od konkretnych rozwiązań, jakie zostaną przyjęte. Samo mechaniczne połączenie tych komórek nie będzie bez wątpienia właściwym rozwiązaniem. Na problemy z tym związane wskazuje m.in. Jacek Janiszewski, były Minister Rolnictwa, który wprowadzał podział inspekcji w 1998 r. Uważa on, że obecne wyzwania, związane z fałszowaniem żywności (wręcz przez „grupy przestępcze”, jak je określa) i bezwzględną walką na rynkach zagranicznych przy wykorzystaniu narzędzi politycznych, rzeczywiście wymagają reformy tych instytucji. Wskazuje tu na potrzebę połączenia działań w jeszcze szerszym gronie, m.in. z Policją²¹. Działania jednej silnej inspekcji wobec tych wyzwań będą miały bez wątpienia większą szansę powodzenia w staraniach o bezpieczną żywność i w ochronie przed nieuzasadnionymi atakami oraz podważaniem jakości polskiej żywności przez urzędy z innych krajów.

Z powyższym zagadnieniem łączy się ważna kwestia dotycząca współpracy z innymi instytucjami, które będą mogły wspomagać działania inspekcji w trosce o bezpieczeństwo żywności. Należy tu dodać także instytucje, które nie tylko będą pomagały w wykrywaniu przestępstw i ich ściganiu, ale także te, które wspomogą edukowanie całego społeczeństwa, jak szkoły, uczelnie, media, Kościoły i związki wyznaniowe czy instytucje bezpośrednio związane z branżą żywnościową. Współpraca z otoczeniem jest rzeczywiście istotna, także aby kształtować odpowiedni wizerunek urzędowej kontroli żywności jako instytucji zaufania publicznego

²¹ Por. J. Janiszewski, *Superinspekcja zawalczy o polską żywność* (31.05.2013), <<http://jacekjaniszewski.blog.pl/2013/05/31/superinspekcja-zawalczy-o-polska-zywnosc/>> (data dostępu: 24.04.2014).

w pełnym znaczeniu tych słów, a nie tylko formalnie. Dalej, istotne jest uświadamianie potrzeby istnienia i znaczenia takiej instytucji dla dobra każdego konsumenta i gospodarki żywnościowej. Jeśli ma ona być postrachem i ktoś ma się jej bać, to tylko przestępcy czy potencjalni przestępcy.

W procesie kontroli, w kontekście jej celu, ważne okazuje się oddziaływanie bodźcami pozytywnymi²². W wielu przypadkach mogą się one okazać bardzo skuteczne, zwłaszcza że mogą dawać bardzo szybko wymierne korzyści. Atestacja, ale i akcje promujące dobrą żywność przekładają się szybko na wyniki ekonomiczne poszczególnych przedsiębiorców. Takie zadania przypisane ma chociażby IJHARS. Warto tu wymienić także program „Poznaj Dobrą Żywność” realizowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Są to działania, które idą we właściwym kierunku, choć same nie są wystarczające.

Dylemat, jaki pozostaje nadal do rozważenia, o którym już wspomniano, to problem relacji między kontrolą a wolnością działania. Jest to problem, jak bardzo można i należy wkraczać w funkcjonowanie poszczególnych firm, zakładów, sklepów, aby zapobiec nadużyciom i pozostawić przestrzeń wolności i zaufania. Chodzi bowiem o wzrost kultury społecznej, którą w tym aspekcie można określić jako kulturę żywnościową społeczeństwa²³, a która jest przejawem pewnej dojrzałości społeczeństwa. Bez wątplenia, w tym procesie musi być respektowana godność i uwzględnione dobro każdej osoby. Nadmierna kontrola, która wkracza zbyt mocno w przestrzeń wolności ludzkiej ma charakter niszczący dla osoby i jej działalności, a w konsekwencji i dla całego społeczeństwa. Człowiek potrzebuje odpowiedniej przestrzeni wolności i kreatywności, aby rozwinąć cały swój potencjał. Nie oznacza to, że może rozwijać się, abstrahując od wymogów zewnętrznych, ale nie mogą one zupełnie skrepić jego wolności²⁴. Znalezienie odpowiedniej proporcji nie jest wcale łatwe i nie da się ich jednoznacznie określić. Można to odnieść do procesu wychowawczego i rozwoju młodej osoby w rodzinie. Zależy to od jej stopnia socjalizacji, dojrzałości i odpowiedzialności. Tym niemniej, nadmierna kontrola nawet w dobrej intencji ma charakter niszczący.

Tak na ten temat, w kontekście obrony przed komunizmem, mówił Jan Paweł II: „Istnieją też inne siły społeczne i nurty ideowe, które przeciwstawiają się marksizmowi, tworząc systemy «bezpieczeństwa narodowego», zmierzając do drobiazgowej kontroli całego społeczeństwa dla uniemożliwienia infiltracji marksistowskiej. Stawiając bardzo wysoko i zwiększając siłę Państwa, mają one ustrzec społeczności przed komunizmem, jednak czyniąc tak, narażają się na poważne ryzyko zniszczenia tej wolności i tych wartości osoby ludzkiej, w imię których należy mu się przeciwstawiać”²⁵. Nie chodzi przecież o „nękanie” kontrolami rolników czy przetwórców żywności, bo można zniszczyć wiele wartościowych zakładów

²² Por. F. Znaniński, *Relacje społeczne i role społeczne*, PWN, Warszawa 2011, s. 132-133.

²³ Tzn. nie tylko „żywnościową”.

²⁴ Por. F. Znaniński, *Relacje...*, s. 128-133; N. Elias, *Społeczeństwo jednostek*, tłum. J. Stawiński, PWN, Warszawa 2008, s. 165-174.

²⁵ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 19.

czy zniechęcić do rozwoju lub do samej działalności część producentów. Ważne są jasne i znane zasady kontroli oraz podmiotowe traktowanie osób kontrolowanych. Należy wrócić tu do problemu szerszej perspektywy w działalności organów urzędowej kontroli żywności, tzn. nieustannego uwzględnienia tego, czemu ostatecznie służą; nie są bowiem po to, by wykazać się jedynie ilością „złapanych” oszustów, ale aby wspierać cały system produkcji dobrej żywności „od pola do stołu”.

Z taką kulturą społeczną łączy się także to, co Jan Paweł II określał jako „sumienie” społeczeństwa czy sumienie zbiorowe, które należy odpowiednio kształtować²⁶. Wagę kształtowania świadomości zbiorowej pokazuje też wielu socjologów, począwszy od E. Durkheima. Takie oddziaływanie wpływa na całą kulturę bycia i zachowania jednostek. Dlatego kontrola społeczna związana z internalizacją zasad i norm staje się w znacznym stopniu rodzajem samokrytycyzmu i samokontroli²⁷, która „tworzy rzeczywiście indywidualność i jest z nią nierozzerwalnie związana”²⁸. Uświadomienie sobie współzależności społecznej i uwzględnienie jej w rozwoju własnej osobowości odpowiada podstawowej prawdzie natury ludzkiej jako bytu społecznego. Traktowanie wszelkich norm nie wypływających ze spontanicznych impulsów ludzkich jako zewnętrzne i obce prowadzi do konfliktu i walki o swoją przestrzeń wolności i realizacji siebie, co bardzo dobrze opisał N. Elias, słabo uwzględniając jednak podstawowy fakt natury społecznej człowieka²⁹.

4. PODSUMOWANIE

Ostatecznym celem działań urzędowej kontroli żywności jest ochrona zdrowia i życia ludzkiego poprzez dbałość o dobrej jakości żywność w całym łańcuchu produkcji „od pola do stołu”. W procesie tym istotne jest nie tylko eliminowanie zachowań szkodliwych, ale również kształtowanie odpowiednich postaw wszystkich i promowanie najlepszych. W swoich działaniach instytucje odpowiedzialne za tę kontrolę powinny lepiej koordynować swoje działania i właściwie współpracować z różnymi interesariuszami zewnętrznymi, w tym ostatecznie z każdym konsumentem, który jest tu podstawowym interesariuszem. W swych działaniach muszą dbać również o autorytet instytucji, które mają bardzo duże znaczenie społeczne. Autorytet ten jest niezbędny dla właściwej realizacji zadań instytucji kontrolnych. Należy troszczyć się o sprawność w eliminowaniu wszelkich nadużyć, ale to, czego wydaje się najbardziej brakować urzędowej kontroli żywności to nacisk na szeroko zakrojoną kampanię edukacyjną, zarówno wobec podmiotów biznesu żywnościowego, jak i całego społeczeństwa.

Jeśli poprzez odpowiednią akcję edukacyjną nie uda się zmienić postaw niektórych jednostek, które co najwyżej będą starały się lepiej ukrywać, to zwięk-

²⁶ Por. Jan Paweł II, *Encyklika „Evangelium vitae”* (25 marca 1995), nr 24.

²⁷ Por. F. Znaniecki, *Relacje...*, s. 131-132.

²⁸ G.H. Mead, *Umysł, osobowość i społeczeństwo*, tłum. Z. Wolińska, PWN, Warszawa 1975, s. 353.

²⁹ Por. N. Elias, *Spółczesność...*, s. 143-179.

szy się świadomość całego społeczeństwa, co spowoduje także lepszą kontrolę i oddziaływanie obywatelskie, a w konsekwencji lepszy skutek dla pożytku całego społeczeństwa. Większa jest wówczas szansa na zmarginalizowanie zjawisk niekorzystnych dla społeczeństwa i umocnienie porządku społecznego³⁰. Szybkie zgłaszanie dostrzeżonych nieprawidłowości, przekazywanie informacji o nadużyciach, mobilizacja obywatelska i bojkot firm stosujących szkodliwe substancje itp. mogą okazać się bardzo skutecznym narzędziem w korekcie socjalizacji niektórych podmiotów. Takie oddziaływanie obserwować można zresztą również teraz, zwłaszcza wobec niektórych koncernów.

Te dwa kierunki działań, z jednej strony edukacja, kształtowanie pewnej kultury żywnościowej społeczeństwa, oraz bezpośrednio działania mające na celu wyrugowanie zachowań niewłaściwych muszą iść równolegle. Jest kwestią konkretnych uwarunkowań to, na ile przewagę będzie brał jeden bądź drugi, ale bez wątplenia, biorąc pod uwagę obecne zadania i konkretne działania urzędowej kontroli żywności w Polsce, należy zwrócić zdecydowanie większą uwagę na ten pierwszy rodzaj działań.

CONTROL AND TRUST IN SOCIAL RELATIONS. AROUND THE ISSUES OF OFFICIAL FOOD CONTROL

Summary

The question of control in social relations provokes a great deal of extreme emotions. However, its proper understanding and use is important in the perspective of establishing the right social order. Nevertheless, such control cannot restrict the functioning of entities in social life to the utmost degree possible, or it will limit and inhibit rather than properly stimulate and guide development. Social relationships must be based on trust enhanced by appropriate use of control instruments. Control in food industry is of particular importance here as food production directly affects the life and health of consumers. In Poland, there are many institutions involved in official food control whose actions, however, are not fully coordinated and require improvement. It is important, in particular, to strengthen the authority of those institutions and increase their focus on educational activities, at the same time creating appropriate food culture in the society, which would result in more effective cooperation with consumers in the control process and foster positive social bonds.

Keywords: trust, social control, official food control, consumer education

Nota o Autorze: ks. dr Artur Wysocki – socjolog, pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Socjologii Religii Instytutu Socjologii UKSW, w Zakładzie Katolickiej Nauki Społecznej. Główne obszary zainteresowań naukowych to: katolicka nauka społeczna, socjologia religii, etyka społeczna i gospodarcza, kulturowe aspekty rozwoju Chin, socjologia daru i więzi społecznych, rozwój zrównoważony.

Słowa kluczowe: zaufanie, kontrola społeczna, urzędowa kontrola żywności, edukacja konsumentka

³⁰F. Znaniecki podkreślał, że podstawowym i najlepszym sposobem kontroli jest zawsze wzajemna kontrola dokonywana w bezpośrednich relacjach międzyludzkich. Por. F. Znaniecki, *Relacje...*, s. 133.